

University of Groningen

Naar een positieve planning van ontgrondingen

Ike, Paul

Published in:
Ontgrondingen in beweging

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
1987

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Ike, P. (1987). Naar een positieve planning van ontgrondingen. In P. Ike (editor), *Ontgrondingen in beweging* (blz. 93-118). Geo Pers.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

NAAR EEN POSITIEVE PLANNING VAN ONTGRONDINGEN

Ir. P. Ike

Vakgroep Stedelijke en Regionale Planning, Faculteit der Ruimtelijke
Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.

INHOUDSOPGAVE:

7. NAAR EEN POSITIEVE PLANNING VAN ONTGRONDINGEN

7.1	Inleiding	95
7.2	Negatieve beeldvorming	97
7.3	Eldersplanologie	98
7.4	Ad hoc planning	100
7.5	Sluitpostplanning	101
7.6	Vicieuze cirkel	102
7.7	Naar een positieve planning	103
7.8	Landelijke beleidsnota	104
7.9	Interprovinciaal verdelingsprobleem	106
7.10	Ontgrondingenplan	108
7.11	Projectplan	109
7.12	Wintempo	110
7.13	Knelpunten	111
7.14	Slot	112

LITERATUUR	113
------------	-----

BIJLAGEN	116
----------	-----

7. NAAR EEN POSITIEVE PLANNING VAN ONTGRONDINGEN

7.1 INLEIDING

De planning van nieuwe locaties voor ontgrondingen in Nederland bevindt zich in het algemeen in een vicieuze cirkel die gekenmerkt wordt door negatieve beeldvorming, ad hoc planning, trage herinrichting, slechte planologische inpassing, inadequate regelingen met betrekking tot exploitatie en het beheer enz.. In dit hoofdstuk wordt allereerst een overzicht gegeven van deze problematiek en tevens worden enige mogelijkheden besproken waarmee de negatieve planningspiraal doorbroken zou kunnen worden. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op een aantal andere specifieke problemen die zich bij de planning van ontgrondingen voordoen.

Door de grote toename van bouwactiviteiten is het aantal ontgrondingen de laatste decennia enorm uitgebreid. Mede hierdoor is in 1965 de Ontgrondingenwet tot stand gekomen, die in 1971 formeel in werking is getreden om de winning van oppervlaktedelfstoffen in goede banen te leiden. De nadere uitwerking van de wet is geregeld in het Rijksreglement Ontgrondingen voor wat betreft Rijkswateren en daarnaast in afzonderlijke provinciale ontgrondingenreglementen.

De huidige wet wordt gekenmerkt door een gedecentraliseerde opzet. Het zwaartepunt van de besluitvorming ligt bij de provinciale overheden (Colleges van Gedeputeerde Staten). De wet heeft door het systeem van het vergunningstelsel een zogenaamd toelatingskarakter. Aan het bedrijfsleven is tot op heden in principe een initiërende rol wordt toegekend. In overeenstemming hiermee heeft de centrale overheid tot voor kort een passief beleid gevoerd en was er van een landelijke coördinatie van het ontgrondingenbeleid vrijwel geen sprake. Dit beleid heeft echter in de praktijk nauwelijks bevredigend gewerkt, hetgeen ertoe heeft geleid dat de overheid de ontgrondingenproblematiek thans nadrukkelijker planmatig wenst te aan te pakken en te coördineren.

Voor de departementen, provincies, gemeenten en bedrijven die betrokken zijn bij de winning van de verschillende oppervlaktedelfstoffen -zoals kalksteen, grind, beton- en metselzand, enz.- is 1987 een belangrijk jaar omdat de Minister van Verkeer en Waterstaat in het voorjaar van 1987 de ontwerp Landelijke Beleidsnota voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening voor de lange termijn 'Gegrond Ontgronden' heeft gepresenteerd. In deze ontwerp-nota is voor het eerst een landelijk lange termijnbeleid geformuleerd voor de oppervlaktedelfstoffenvoorziening.

Naar verwachting zal in 1988 het ontwerp van de herziene Ontgrondingenwet naar de adviesraden worden gestuurd en zullen we voor het eerst kennis maken met een geheel nieuwe planfiguur, het provinciaal ontgrondingenplan, dat in de nieuwe wet zal worden opgenomen.

Door ondermeer de grootscheepse wijzigingen in de geografische structuur van een regio wordt de planning van ontgrondingen gekenmerkt door een grote mate van complexiteit. Behalve de drie overheidsniveau's -rijksoverheid, provincie en gemeente- zijn eveneens de winningsbedrijven bij de planning van nieuwe ontgrondingen betrokken. Bovendien heeft men te maken met de belangen op het gebied van de landbouw, de recreatie, de scheepvaart, natuur- en landschapsbehoud, enz.. De voorbereidingen tot een ontgroning worden gekenmerkt door een lange aanlooptijd, terwijl de ontgroning zelf eveneens vijf à tien jaar in beslag kan nemen. De uiteindelijke herinrichting van een ontgrond gebied moet passen in een geografische structuur die over ruim 10 à 20 jaar in het betreffende gebied aanwezig zal zijn. Het voorgaande stelt hoge eisen aan de planvorming en de afstemming met de ruimtelijke ordening en de milieuwetgeving.

Het gebrek aan afstemming tussen de besluitvorming in het ontgrondings-spoor (Ontgrondingenwet) en de Wet op de Ruimtelijke Ordening is een van de redenen waarom de huidige Ontgrondingenwet herzien wordt. In de nieuwe Ontgrondingenwet zal een geheel nieuwe planningstructuur worden opgenomen welke ingrijpende gevolgen zal hebben voor de provincies en de bedrijven die zich bezig houden met de winning van oppervlaktedelfstoffen. Met het oog op de afstemming is de uitvoering van de milieuwetgeving -MER-plicht voor grootschalige ontgrondingen, Wet Geluidhinder, Wet op de Bodemscherming, Wet op de Waterhuishouding, enz.- voor ontgrondingen eveneens van groot belang.

De belangrijkste oppervlaktedelfstoffen die in Nederland gewonnen worden zijn grind, kalksteen, betonzand, metselzand, asfaltzand, kalkzandsteen-zand, zilverzand, ophoogzand, klei en nog een klein beetje veen. In dit hoofdstuk zal de ontgrondingenproblematiek met betrekking tot bovengenoemde delfstoffen in zijn algemeenheid worden benaderd. Voor elk van bovengenoemde oppervlaktedelfstoffen dient in principe een afzonderlijke probleem-analyse geformuleerd worden die is toegespitst op de specifieke problemen die elke delfstof kent. Tot op heden is dit echter in Nederland (nog) niet op systematische wijze gebeurd.

In de volgende paragrafen 7.2 tot en met 7.6 zal nu allereerst de ontgrondingenproblematiek worden belicht vanuit de negatieve beeldvorming en de negatieve benaderingswijze, welke twee factoren de planning van ontgrondingen in Nederland sterk beïnvloeden. Vervolgens zullen in paragraaf 7.7 een aantal aspecten met betrekking tot de herinrichtingsproblematiek worden behandeld, waarbij speciaal aandacht wordt besteed aan de positieve effecten van ontgrondingen.

Nadat in paragraaf 7.8 kort aandacht is besteed aan de landelijke beleidsnota wordt in paragraaf 7.9 dieper ingegaan op het sturings-instrument productietaakstelling. In de paragrafen 7.10, 7.11 en 7.12 wordt vervolgens inhoudelijk ingegaan op het ontgrondingenplan, het projectplan en het sturings-instrument wintempo. In paragraaf 7.13 zullen enkele mogelijke toekomstige knelpunten worden aangegeven. Dit hoofdstuk wordt besloten met een concluderende paragraaf.

7.2 NEGATIEVE BEELDVORMING

Grindgaten, zandplassen en andere ontgrondingen roepen bij veel mensen in ons land een negatief beeld op. Dit is niet zo verwonderlijk omdat in veel gevallen dergelijke winningen tijdens de ontgrinding en na voltooiing ervan in het algemeen als negatief worden ervaren. In bijna alle provincies kan men daarvan sprekende voorbeelden aantreffen. Ik doel hier met name op een vierkant 'gat' -of vriendelijker gezegd 'plas'- in bijvoorbeeld een vlak weidegebied. De bewoners uit de omgeving maken geen gebruik van de plas omdat deze niet ontsloten is en ongelukkig gesitueerd is. In dit -fictieve- voorbeeld is in het verleden geen enkele aandacht besteed aan de afwerking c.q. herinrichting, laat staan een planologische inpassing van bovenbeschreven plas. Heden ten dage kunnen we helaas nog steeds dergelijke situaties aantreffen.

Ter toelichting wordt hieronder een klein stukje uit het streekplan van de provincie Groningen geciteerd dat op 17 april 1985 is goedgekeurd. Het betreffende gedeelte beschrijft de eindbestemming van twee zandwinplaatsen: "Gezien de diepte en de afwerking van de winning zijn beide zandwinplaatsen niet geschikt voor oever- en strandrecreatief gebruik en kunnen natuurwaarden niet of nauwelijks worden ontwikkeld. De eindbestemming is derhalve een plas zonder voorzieningen voor natuur en oever- en strandrecreatie. Voor het gebruik van de plassen voor vormen van waterrecreatie als surfen kunnen wel voorzieningen worden getroffen. Hiermee wordt het treffen van recreatieve voorzieningen voor lokaal gebruik in de directe omgeving van deze plassen niet uitgesloten" (Streekplan Groningen, 1985, p.92). Dit voorbeeld kan niet omschreven worden als een toonbeeld van een goede planologische inpassing c.q. een optimaal herinrichtingsplan. Het geheel roept een negatief beeld op.

Ook ziet men dat allerlei onjuiste omschrijvingen een steentje bijdragen aan de negatieve beeldvorming. De 'tegenstanders' van ontgrondingen spreken bijvoorbeeld dikwijls -in negatieve zin- over een 'Fries-meren-gebied' in Midden-Limburg. Een blik op een recente satellietfoto van Nederland leert dat deze vergelijking geheel onjuist is. De Limburgse en aangrenzende Belgische grindmeren zijn op een satellietfoto amper 'waarneembaar',

terwijl de Friese meren zich als veel grotere donkere zwarte vlekken op de foto manifesteren. Uit een interview in het weekblad Cobouw met mr. A.A. Veerbeek, de ex-voorzitter van de Vereniging van Grind- en zandproducenten, blijkt dat hij -weliswaar in positieve zin- er zelf ook in is gaan geloven: ". . . . In het westen heeft men er geen idee van dat Midden-Limburg over een plassengebied beschikt, groter dan het Friese merengebied" (Cobouw, 28-02-1986).

Dat de beeldvorming omtrent een (ophoog)zandwinplas ook zeer positief kan zijn blijkt uit de reacties op de plannen van de gemeente Groningen om het laatste stuk grond aan het 'Hoornse meer' aan de zuidkant van de stad vol te bouwen. De woningen, die nog gebouwd moeten worden, zijn -bij wijze van spreken- nu al vergeven (zie Bijlage 7A). Men denkt zelfs dat deze nieuwe wijk ('stad aan het water') erg concurrerend zal zijn voor andere, minder aantrekkelijke nieuwbouwwijken, waardoor aldaar leegstand gevreesd wordt. Ook uit het bovenstaande blijkt dat in het algemeen het begrip 'meer' een veel positiever begrip is dan het woord 'plas'. De omschrijving 'gat' is de meest negatieve.

Een bijzonder aspect van ontgroningen is verder dat veel Nederlanders geen verband leggen tussen de winning van oppervlaktedelfstoffen en de toepassing daarvan. Het merendeel van de bevolking beseft bijvoorbeeld niet dat 'asfalt'-wegen voor een groot gedeelte uit grind bestaan.

De negatieve beeldvorming is slechts een schakel in het complex van factoren dat het vinden van nieuwe locaties voor de winning van oppervlaktedelfstoffen tot zo'n moeizaam proces maakt. In de volgende paragraaf zal ik in het kort ingaan op het feit dat ook in bestuurlijke kringen ontgroningen als een negatief onderwerp te boek staan, hetgeen -met name planologisch gezien- een negatieve uitwerking heeft op het uiteindelijke resultaat.

7.3 ELDERSPLANOLOGIE

Het 'bestuurlijk handelen' c.q. de 'tactiek' waarmee overheden trachten (planologische) problemen af te schuiven naar andere of naburige overheden kan kort worden samengevat met begrip 'eldersplanologie'. Op provinciaal niveau komt dit probleem met name naar voren bij die oppervlaktedelfstoffen die slechts in enkele provincies voorkomen en die in heel Nederland nodig zijn. Door middel van een 'terughoudend' of 'stap voor stap' vergunning-beleid of door bepaalde gebieden planologisch te beschermen in het streekplan kan de winning van oppervlaktedelfstoffen op het eigen grondgebied worden tegengewerkt, waardoor het probleem -mogelijk- naar een andere provincie wordt verplaatst.

Op gemeentelijk niveau kan bovengenoemd verschijnsel in versterkte mate worden waargenomen. Veel gemeenten en gemeentelijke belangengroepen zien liever geen (grootschalige) ontgrondingen op hun grondgebied, vanwege de veranderingen in de sociale structuur, de mogelijke wijziging van het grondgebruik (zeker in het geval een waterplas achterblijft), het behoud van natuur of landschap en vanwege het feit dat de baten van een ontgroning -tot op heden- meestal niet direct in de desbetreffende gemeentekas vloeien. Op het procedurele vlak hebben gemeenten allerlei mogelijkheden om de realisering van nieuwe ontgrondingen tegen te werken, zoals het niet wijzigen van het bestemmingsplan, het eisen van een aanlegvergunning, enz..

Er zijn echter ook wijzigingen van grondgebruik die -tot ongeveer 1980- door gemeenten van harte werden toegejuicht. Het betreft hier de aanleg van industrieterreinen waar men zeer positief tegenover stond. Enorme hoeveelheden bouwrijp gemaakte, opgespoten terreinen liggen nu echter al jaren te wachten op uitgifte. Het gaat hier -voor ontgrondingsbegrippen- om enorme hoeveelheden terreinen: naar schatting in totaal 20.000 ha (17.000 ha terrein met een oppervlakte groter dan 5 ha). Veel gemeenten verkeren hierdoor in zeer grote financiële problemen. Alhoewel de uitgifte van terreinen sinds enige jaren weer is gestegen, kunnen we -gebukt onder een hoge rentelast- nog jaren voort. Het 'bestuurlijk handelen' met betrekking tot de bedrijfsterreinplanning is in feite het tegenovergestelde van het eerder omschreven begrip eldersplanologie.

De denkbare beleidsrichting om door middel van allerlei maatregelen de import van oppervlaktedelfstoffen te vergroten en de export te verkleinen kan worden aangemerkt als een vorm van eldersplanologie op rijksnivo. Hierbij moet opgemerkt worden dat wij van bepaalde oppervlaktedelfstoffen -zoals betonzand, grind, en mergel (in de vorm van cement)- reeds grote hoeveelheden uit onze buurlanden importeren. Het grovere betonzand wordt voor een groot deel uit Duitsland ingevoerd. Onze behoefte aan grind wordt bijvoorbeeld voor 40% tot 50 % gedekt door de import. Dit percentage is onder meer afhankelijk van het soort cijfermateriaal c.q. definities welke gehanteerd worden (zie Ike 1987b).

In een artikel in het blad ROM-magazine betitelt de Belgische wethouder Peumans van de gemeente Riemst het niet afgraven van het Plateau van Mar-graten als het afwentelen van Nederlandse milieuproblemen op het buurland België, omdat Nederlandse cementbedrijven als gevolg van deze beslissing hun grondstoffen uit België zouden moeten gaan betrekken (ROM-magazine, april 1986). Dit voorbeeld kan eveneens als een vorm van eldersplanologie op rijksnivo worden betiteld.

In de volgende paragraaf zal worden uiteengezet dat de algemene negatieve beeldvorming en het principe van de eldersplanologie een negatieve weerslag hebben op de wijze van plannen.

7.4 AD HOC PLANNING

Door de tegengestelde belangen die bij ontgrondingen een rol spelen is de belangenafweging in het kader van de vergunningverlening steeds gecompliceerder geworden. Dit heeft een aanzienlijk aantal Kroonberoepen tot gevolg gehad. Mede als gevolg van een meer terughoudend vergunningenbeleid van de zijde van de provinciale overheden, de vertragende afhandeling van aanvragen voor vergunningen binnen de verschillende provinciale instanties en de moeilijker wordende afweging van belangen dreigde in de jaren zeventig de voorziening van oppervlaktedelfstoffen zelfs te stagneren.

Een van de oplossingen hiervoor was -en is nog steeds- dat, indien naar het oordeel van Geduputeerde Staten (GS) niet met de ontgronding kan worden gewacht, GS machtiging kan verlenen om, zolang op de aanvraag niet onherroepelijk is beslist, de uitvoering aan te vangen. In Nederland zijn verschillende voorbeelden van deze uitgesproken vorm van 'ad hoc' planning te vinden, waarbij aan een bepaalde ontgronder om de zoveel tijd machtiging werd gegeven om de winning uit te breiden c.q. voort te zetten. Het spreekt vanzelf dat een dergelijke handelwijze op gespannen voet staat met een goede planologische inpassing van het project.

Mede onder de druk van de dreigende stagnatie in de oppervlaktedelfstoffenvoorziening zijn -nadat in 1981 taakstellingen voor beton- en metselzand, grind en klei met de provincies overeengekomen waren- voor verschillende ontgrondingsprojecten in Nederland gebieden aangewezen. Door de grote tijdsdruk is de planvorming destijds op verschillende plaatsen in het gedrang gekomen. Van lange termijnplanning is op dit moment in de meeste provincies in principe nog steeds geen sprake. Dit geldt bijvoorbeeld voor de grindwinning in Limburg. Uitgaande van een reële planningstermijn van zes tot acht jaren voor een ontgrindingsproject, de huidige beschikbare grindvoorraden en de prognoses voor het grindverbruik kan worden gesteld dat de provincie Limburg de datum waarop zij nieuwe gebieden had moet aanwijzen reeds lang heeft laten verstrijken (zie Ike, 1987b). Door de grote tijdsdruk lijkt een weloverwogen planologische inpassing van de nieuwe projecten vrijwel uitgesloten.

Ook de rijksoverheid heeft de planvormingsproblemen ingezien. In 1981 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat de voorbereiding van "een op planning en coördinatie gerichte herziening van de Ontgrondingenwet" aangekondigd. In de nota Uitgangspunten, Probleemstelling en Doelstellingen (UPD-nota) uit 1983 is toen de volgende nieuwe planningstructuur voorgesteld:

- Een landelijke beleidsnota.
- Ontgrondingenplannen van de Minister van Verkeer en Waterstaat en provinciale ontgrondingenplannen.
- Projectplannen.

In het ontgrondingsplan zullen de gebieden worden aangegeven waar in principe bepaalde oppervlaktedelfstoffen kunnen worden gewonnen. In de ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Gegrond Ontgronden' heeft men bovengenoemde planningstructuur nog niet nader kunnen uitwerken omdat er op dat moment nog geen zekerheid bestond over de hoofdstructuur van een nieuwe Ontgrondingenwet. Uit de bewoordingen in de ontwerp Landelijke Beleidsnota valt op te maken dat het projectplan wellicht niet als een met name genoemd planningsinstrument in de nieuwe wet zal worden opgenomen. Op bovengenoemde nieuwe planningstructuur wordt in de volgende paragrafen nader teruggeko-

7.5 SLUITPOSTPLANNING

Doordat provincies -al dan niet door middel van taakstellingen- ontgroningen op hun gebied moeten realiseren en gemeenten meestal niet meewerken, is er in principe geen basis aanwezig voor een goede geïntegreerde planologische aanpak. In het algemeen worden die gebieden geselecteerd die de minste 'weerstand' bieden en daardoor dikwijls ook de minste 'potenties' hebben. Zo zal men bijvoorbeeld een ontgroning zelden of nooit midden in een bos (zeer hoge potentie) situeren of direct tegen de woonbebouwing aan plannen. Vaak zijn het de minder waardevolle landbouwgebieden op een bepaalde afstand van de woonbebouwing die voor ontgroning in aanmerking komen.

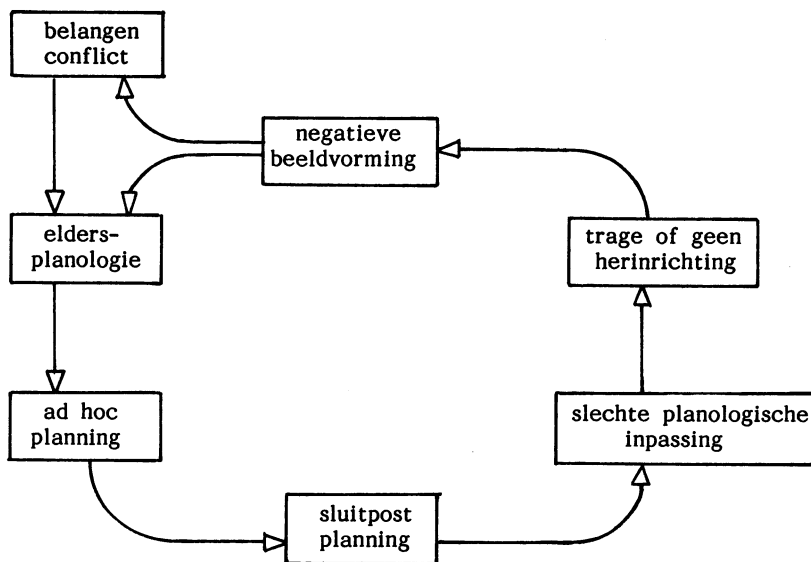
De winningen worden doorgaans in 'restgebieden' gesitueerd omdat het de planners aan politieke steun ontbreekt om goede inventieve plannen te ontwikkelen. Ontgroningen zijn dikwijls de 'sluitpost' in het afwegingsproces. Ook nieuwe stadsparken met daarin waterpartijen als resultaat van een doelbewuste ontgroning komen vrijwel nooit als een geïntegreerd project van de grond. Vaak ziet men dat de bebouwing pas jaren later 'naar de plas toekomt' of dat een plas in een recreatief plan van een gemeente wordt opgenomen. In dit laatste geval moet dan opnieuw veel grond worden verzet om het plan te realiseren, terwijl dit grondverzet tijdens de ontgroning direct had kunnen gebeuren (werk met werk maken).

In het plan 'Ooievaar, de toekomst van het rivierengebied' wordt bovenbedoelde geïntegreerde aanpak eveneens bepleit (zie Stichting Gelderse Milieufederatie, 1987). De meest fantastische plas die in het rivierengebied zou kunnen ontstaan ligt volgens de auteurs in het centrum van de stad Arnhem! In lyrische bewoordingen wordt in het rapport beschreven hoe Arnhem kan uitgroeien tot een ideale stad door een grote ontzanding te situeren in de polder Meinerswijk.

Opvallend is verder dat ontgroningen in de provinciale streekplannen vanuit verschillende invalsinhoeken benaderd worden. Sommige streekplannen wijden een apart hoofdstuk aan delfstoffenwinning. Andere provincies behandelen dit onderwerp onder het hoofdstuk bedrijvigheid of onder het hoofdstuk milieu.

7.6 VICIEUZE CIRKEL

In de vorige paragrafen zijn enige mechanismen besproken waardoor de planning van nieuwe ontgroningen -voor een deel- door onderling veroorzakende en versterkende factoren in een vicieuze cirkel is beland, zoals die in Figuur 7.1 is weergegeven. De 'echte' oorzaak van de problemen is uiteraard primair gelegen in de belangen die conflicteren. Het betreft hier de belangen op het gebied van de landbouw, de openluchtrecreatie, de scheepvaart, het behoud van natuur en landschap, de bouwnijverheid, enz..



Figuur 7.1 Vicieuze cirkel van de planning van ontgroningen

Het belangenconflict ligt enigszins buiten de vicieuze cirkel, omdat belangen tegenstellingen bij grotere bestemmingswijzigingen -bijvoorbeeld de aanleg van industrieterreinen- altijd een rol spelen. Of dit bij ontgroningen meer het geval is dan bij andere activiteiten is in Nederland nooit systematisch onderzocht. De voor ontgroningen specifieke negatieve beeldvorming zorgt voor een versterking van de conflicten tussen de verschillende belangen. Zoals in de inleiding reeds is gesteld dient in principe voor elke oppervlakedelfstof afzonderlijk een probleemanalyse geformuleerd te worden. Dit betekent dat in Figuur 7.1 meerdere invloedspijlen zouden moeten worden toegevoegd.

Van ontgroningen wordt vaak gezegd dat ze een speciaal karakter hebben vanwege het feit dat ze vaak grootschalig zijn en geconcentreerd voorkomen in bepaalde gebieden. Maar ook hier geldt dat industrieterreinen van 100 à 300 ha in Nederland geen uitzondering vormen en dat ze eveneens geconcentreerd voorkomen (2000 à 2500 ha). Een belangrijk verschil met permanente industrieterreinen is wel dat een regio in het algemeen genomen -vanuit een werkgelegenheidsperspectief- minder baat heeft bij een tijdelijke ontgroning.

De problematiek zoals die in de vorige paragrafen is geschetst, is sterk vanuit een bepaalde visie belicht. Zo zal -bijvoorbeeld- een provinciale ambtenaar eerder geneigd zijn om te stellen dat een groot deel van de problemen voortvloeit uit de afstemmingsproblemen tussen de Ontgrondingenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het 'afstemmingsprobleem' is echter een probleem van de tweede orde. De huidige Ontgrondingenwet zou weinig afstemmingsproblemen opleveren indien ontgroningen een zeer gewild object van planning zouden zijn. In de volgende paragraaf zal nu dieper worden ingegaan op de herinrichting van ontgronde gebieden.

7.7 NAAR EEN POSITIEVE PLANNING

Uit de vorige paragrafen is naar voren gekomen dat de herinrichting een belangrijke fase van het 'ontgrondingsproces' is en in belangrijke mate het beeld van ontgroningen bepaald. De ontgroning duurt meestal enkele jaren. Het heringerichte gebied blijft echter nadien gedurende een lange periode dezelfde ruimtelijke functie vervullen in een regio. De huidige Ontgrondingenwet regelt in principe alleen het winnen van de oppervlakedelfstoffen en kan als zodanig niet beschouwd worden als een soort 'herinrichtingswet' of Landinrichtingswet. Om de herinrichting toch goed te regelen hebben verschillende provincies privaatrechtelijke overeenkomsten afgesloten met de ontgronders waarbij afdrachten in een 'ontgrondingsfonds' of 'grindfonds' moeten worden gestort. In het algemeen werd -en wordt nog steeds- met de inrichting van het terrein aangevangen nadat de ontgroning is

voltooid. Herinrichting achteraf is echter een inefficiënte methode van werken die de projectduur -in feite onnodig- verlengt en de kosten van het project aanzienlijk verhoogt.

In de provincies waar grote hoeveelheden oppervlaktedelfstoffen worden gewonnen, wordt op dit moment een beleid gevoerd om zogenaamde (grote) centrale winningen tot stand te brengen. In paragraaf 7.5 is reeds benadrukt dat het bij de planning van nieuwe ontgrondingsprojecten vaak schort aan een goede geïntegreerde planologische aanpak, omdat dikwijls locaties worden geselecteerd die in 'rest'-gebieden liggen. Om kleinere winningen ook een 'kans' te geven zou in het provinciaal ontgrondingen-beleid minder krampachtig moeten worden vastgehouden aan het centrale-winningen-concept. In het algemeen kan met kleinere ontgrondingen minstens zo goed of zelfs beter -wonen aan het water- worden ingespeeld op de aanwezige potenties van een gebied. Bovendien passen grootschalige ontgrondingen minder in het streven naar een grotere spreiding van winningen over ons land (iedere provincie in principe voor zich zelf zorgen). Nader onderzoek naar de voor- en nadelen van grote versus kleine winningen is voor een zorgvuldige standpuntbepaling gewenst.

Een aspect dat tot op heden nog niet zoveel aandacht heeft gehad is het feit dat veel ontgrondingsbedrijven van origine 'baggeraars' zijn en geen projectontwikkelaars. Om het negatieve beeld van ontgrondingen in positieve zin te veranderen lijkt het noodzakelijk dat de ontgrondingsbedrijven meer aan projectontwikkeling gaan doen. Een andere mogelijkheid is dat apart projectontwikkelaars worden ingeschakeld. Ook gemeenten kunnen als 'projectontwikkelaar' optreden. In dit verband moet eveneens gewezen worden op de mogelijkheden van het zogenaamde public/private-partnership model. Hierbij worden de sterke punten van overheid en bedrijfsleven samengebracht in een formeel samenwerkingsverband, teneinde bepaalde gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken (zie v.d. Bussche, e.a. 1987 en Moret Advies, 1987).

In alle gevallen is de medewerking van de gemeenten echter onontbeerlijk. Gemeenten zullen in het algemeen meer geneigd zijn hun medewerking te verlenen indien zij er directe financiële en/of werkgelegenheidsbelangen bij hebben. Wordt hier geen rekening mee gehouden dan zal de gemeentelijke steun hooguit marginaal zijn.

In hoeverre de herinrichting financieel moet drukken op de kostprijs van de gewonnen oppervlaktedelfstoffen is een moeilijk te beantwoorden vraag. In feite is dit een politiek keuzeprobleem. Behalve uit afdrachten zou de herinrichting voor een deel ook gefinancierd kunnen worden uit de algemene middelen (bijvoorbeeld de wegenbelasting). Elke automobilist rijdt per slot van rekening op grind dat in Limburg gewonnen is. Een doorberekening van de kosten van -bijvoorbeeld- dure ambitieuze herinrichtingsplannen in de prijs van de oppervlaktedelfstoffen in Nederland zal tot gevolg hebben dat er meer delfstoffen uit het buitenland zullen worden ingevoerd. Op dat moment

verleggen wij onze problemen naar de ons omringende landen (Duitsland en België). Ook aan de Duitse en Belgische zijde kunnen echter maatregelen worden genomen die tot gevolg hebben dat er meer delfstoffen op Nederlands grondgebied worden gewonnen. Een oplossing hiervoor is om tot internationale afspraken te komen zodat -in de verre toekomst- de prijs van de oppervlakedelfstoffen zowel in ons land als in onze buurlanden omhoog kan ten behoeve van een optimale herinrichting.

Om de situatie rond de planning van ontgroningen te verbeteren moet ook gekeken worden naar allerlei mogelijkheden in de 'technische' sfeer. Zo zou bijvoorbeeld -indien mogelijk- een zandwinning in de buurt van suikerfabrieken gesitueerd kunnen worden. De klei die van de bieten gespoeld wordt, zou in principe in een ontgrondingsput kunnen worden gestort. Hierdoor zijn de grote vloeivelden (met dijken eromheen) niet meer nodig. Een andere mogelijkheid is gebieden aan te wijzen waar relatief dikke lagen van de betreffende delfstof voorkomen en/of waar dikke afdekkingen en relatief lage grondwaterstanden voorkomen. Ook winning in de diepere ondergrond is een mogelijkheid die tot op heden niet bestudeerd is. Het aanwijzen van dergelijke gebieden zal in principe prijsverhogend werken en zou derhalve in internationaal verband moeten worden bekeken.

Resumerend kan derhalve gesteld worden dat Gedeputeerde Staten van de verschillende provincies bij de vergunningverlening van ontgroningen veel meer dan voorheen rekening moeten houden met de positieve effecten van de winning van klei, zand, grind, enz.. Dit geldt des te sterker nu de overheid steeds meer taken in het voorbereidingsproces van de winning van oppervlakedelfstoffen naar zich toe trekt. Indien men hier geen oog voor heeft dan is het vrijwel uitgesloten dat de negatieve planningspiraal kan worden doorbroken.

7.8 LANDELIJKE BELEIDSNOTA

In begin van 1987 is voor het eerst een ontwerp Landelijke Beleidsnota verschenen waarin een landelijke lange termijnbeleid voor de oppervlakedelfstoffenvoorziening en -winning is uitgewerkt (zie hoofdstuk 2). In deze nota wordt ervan uitgegaan dat in de nieuwe Ontgrondingenwet zal worden opgenomen dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een minimaal eenmaal per tien jaar te herziene Landelijke Beleidsnota zal opstellen, waarin het lange termijnbeleid voor ongeveer 25 jaar wordt verwoord. Het opstellen van een dergelijke nota betekent een belangrijke beleidskeuze, namelijk het niet opstellen van een structuurschema oppervlakedelfstoffenvoorziening. Men acht kennelijk het doen van rijksuitspraken over konkrete, globaal gelokaliseerde, winplaatsen vermijdbaar, niet noodzakelijk en wellicht zelfs niet wenselijk uit een oogpunt van decentralisatie.

Het blijft voornamelijk de vraag of het mogelijk zal zijn om wel beleidsuitspraken te doen over productietaakstellingen per provincie, en niet over locaties van wingebieden. Immers door bijvoorbeeld een productietaakstelling vast te stellen voor kalksteen, spreekt men zich in feite uit voor een locatie in Zuid-Limburg. Men kan zich dan op rijksniveau moeilijk onttrekken aan het doen van beleidsuitspraken over ruimtelijke- en milieu-effecten van de betreffende winlocaties. In mindere mate geldt dit ook voor grind en betonzand.

In de volgende paragraaf zal nu dieper worden ingegaan op het probleem van de verdeling van de productietaakstellingen over de daarvoor in aanmerking komende provincies.

7.9 INTERPROVINCIAAL VERDELINGSPROBLEEM

Het ligt in de bedoeling om in de nieuwe Ontgrondingenwet op te nemen dat het Rijk zonodig, nadat hierover voldoende overleg is gevoerd, in een Landelijke Beleidsnota kan bepalen, dat de vergunningverlenende instanties tijdig een zodanig gebied moeten reserveren dat daarin bepaalde hoeveelheden oppervlakedelfstoffen kunnen worden gewonnen binnen een aangegeven periode (productietaakstellingen). Het op nationaal niveau vastleggen van productietaakstellingen per provincie is uiteraard een gecompliceerde aan gelegenheid, temeer omdat provincies niet op -door hen als problematisch ervaren- ontgrondingen zitten te wachten.

Het beleidsinstrument productietaakstelling zal vooral gehanteerd worden ten aanzien van winningen van waaruit de delfstoffen naar alle delen van Nederland getransporteerd kunnen worden (verkoopwinningen). De fabrieksgebonden winningen en projectgebonden winningen kunnen hier eveneens onder vallen. Juist voor de verkoopwinningen zijn de import- en export van groot belang en is er een verdelingsprobleem tussen de provincies aanwijsbaar. Naar het zich momenteel laat aanzien zullen in toekomstige Landelijke Beleidsnota's in ieder geval voor grind, beton- en metselzand en kalksteen kwantitatieve taakstellingen worden vastgesteld. Ten aanzien van kwantitatieve productietaakstellingen kunnen in beginsel de volgende functies worden onderscheiden:

- Een marktregulerende functie ten behoeve van het aanbod van oppervlakedelfstoffen op regionaal en nationaal niveau.
- Een verdelingsfunctie ten aanzien van de hoeveelheid te winnen oppervlakedelfstoffen per provincie.
- Een bewakingsfunctie, waarmee bedoeld wordt op het controleren van de bijdragen die de provincies c.q. producenten leveren aan de oppervlakedelfstoffenvoorziening.

De Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgrondingenbeleid (LCCO) was in 1980 voornemens interprovinciale criteria op te stellen voor een verdeelsleutel voor productietaakstellingen (Rapportage Interprovinciale Werkgroepen, 1980). Hoewel de LCCO-werkgroep Beton- en Metselzand wel een verdeelsleutel aangeeft voor de periode tot 1990, is zij er niet in geslaagd deze op een reële wijze te onderbouwen. Naast tijdgebrek en de ontoereikende samenstelling van de Werkgroep werd als reden hiervoor aangevoerd de onduidelijke procedure, die gevolgd moet worden om de zo opgestelde interprovinciale criteria als regels voor het provinciale beleid aanvaard te krijgen (ten behoeve van streekplanvoorbereiding e.d.).

Hieruit blijkt dat de vaststelling van productietaakstellingen voor oppervlakedelfstoffen die in meerdere provincies voorkomen, een cruciaal punt vormt in het ontgrondingenbeleid. Een boeiende vraag hierbij is hoe de verdeling van de productietaakstellingen (beter gezegd: de spreiding van de wingebieden) eruit zou zien als Nederland uit slechts een provincie met een (provinciaal) bestuur zou bestaan. In dit verband zou het interessant zijn om eens na te gaan hoe in Nordrhein-Westfalen het 'Landes Entwicklungs Plan V' tot stand is gekomen. In dit plan zijn voor de gehele deelstaat -een land vergelijkbaar met de grootte van Nederland- gebieden gereserveerd voor de oppervlakedelfstoffenwinning met een zicht-termijn van 25 jaar.

Uit de evaluatie die in 1984 door de LCCO is uitgevoerd blijkt dat de relatieve verdeling (in %) tussen de provincies als belangrijker wordt ervaren dan de absolute hoeveelheid (in miljoen ton) die in een bepaalde provincie moet worden gewonnen. Dit lijkt planologisch gezien enigszins merkwaardig, maar dit vindt zijn oorzaak in het feit dat men op het beslissingsmoment (bestuurlijk overleg met de Minister) niet weet hoeveel hectares in de komende jaren aan snee zullen komen, omdat de ontgrondingenplannen nog niet gereed zijn. De ontgronde oppervlakte is immers afhankelijk van de laagdikte van de delfstofvoerende laag en het percentage delfstof in deze laag en is derhalve sterk plaats-afhankelijk. Dat de relatieve verdeling erg belangrijk wordt gevonden vindt mede zijn oorzaak in het feit dat bij een lager uitvallende vraag de 'markt' weer grip krijgt op de interprovinciale verdeling van de miljoenen tonnen over de verschillende provincies.

In de ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Geground Ontgronden' zijn na bestuurlijk overleg taakstellingen opgenomen voor de resterende korte-termijnperiode tot 1989 en voor de periode 1989-1998. Uit een notitie van 30-09-1986 van Geduputeerde Staten van Gelderland aan de Commissie Milieubeheer over de productietaakstellingen voor beton- en metselzand blijkt dat GS van Gelderland hooguit een voorlopige status willen toekennen aan de taakstellingen zoals die thans zijn onderbouwd. Aanvullend onderzoek acht men absoluut noodzakelijk.

In dit verband moet eveneens gewezen worden op het rapport 'Zicht op Zandbeleid' waarin voor bovengenoemde problematiek een nieuwe benadering is voorgesteld om tot een verdeling van de winningstaken te komen (Ike/Voogd, 1984). Bij deze methode worden vraag en aanbod met behulp van een multicriteria-optimalisatie op elkaar afgestemd. Het principe is dat bij de allocatie van nieuwe winplaatsen de vervoerskosten en allerlei andere economische en planologische c.q. maatschappelijke beoordelingscriteria geminimaliseerd worden zodat op een zo optimaal mogelijke wijze aan de vraag wordt voldaan in de verschillende vraagpunten of regio's.

In de volgende paragraaf zal nu nader worden ingegaan op een aantal belangrijke aspecten van het ontgrondingenplan. In het ontgrondingenplan worden de productietaakstellingen vertaald in hectares grond die gereserveerd moeten worden.

7.10 ONTGRONDINGENPLAN

De huidige Ontgrondingenwet bevat geen regels voor het opstellen van ontgrondingenplannen. De provincie Limburg is de enige die een planningstructuur -zoals die in de UPD-nota is voorgesteld- in de Verordening op ontgrondingen in Limburg 1982 heeft opgenomen (zie Bijlage 7B voor procedure). Behalve de provincie Limburg zijn ook andere provincies momenteel bezig om het ontgrondingenbeleid vast te leggen in ontgrondingenplannen. De provincie Gelderland is voor wat betreft het opstellen van een industriezandwinningsplan in een zeer gevorderd stadium (zie hoofdstuk 4). De provincies Overijssel, Noord-Brabant en Noord-Holland hebben eveneens een aanvang gemaakt met het opstellen van ontgrondingenplannen. Hierbij wordt in feite vooruitgelopen op de komende herziening van de Ontgrondingenwet.

Volgens de UPD-nota is het bedoeling in de herziene Ontgrondingenwet de mogelijkheid op te nemen een aanwijzing te geven voor het geval dat een provinciaal ontgrondingenplan onvoldoende samenhang vertoont met de Landelijke Beleidsnota. Wat de planinhoud betreft zal -voor zover nu bekend- het ontgrondingenplan in elk geval bevatten:

- Een globale aanwijzing van (deel)gebieden voor de winning van oppervlaktedelfstoffen. Deze zonering moet in overeenstemming gebracht worden met de ruimtelijke ordeningsplannen.
- Een aanduiding van de hoeveelheid te winnen oppervlaktedelfstoffen, eventueel zelfs een maximaal wintempo.
- Een aantal algemene voorwaarden betreffende de herinrichting.
- Een globale aanduiding van de nabestemming per (deel)gebied.

De aanwijzing van de deelgebieden is ongetwijfeld het moeilijkste onderdeel van het ontgrondingenplan. Uiteraard zal dit dienen te geschieden aan de

hand van meerdere ongelijksoortige criteria. Een belangrijk aspect hierbij is de kwaliteit van de delfstof. Wat zijn de consequenties en wie draagt de verantwoording als -achteraf- blijkt dat een provincie een locatie heeft aangewezen waar een slechte kwaliteit delfstof aanwezig is? Een gevolg hiervan is bijvoorbeeld dat de voorziening in de betreffende delfstof uit een andere provincie moet plaatsvinden, waardoor de afgesproken verdeling van winningstaken niet gerealiseerd wordt. Samenwerking met het bedrijfsleven lijkt op dit punt onontbeerlijk.

Het ontgrondingenplan heeft het grote voordeel dat er voor de verschillende oppervlakedelfstoffen op provinciaal niveau gebieden worden gereserveerd voor een periode van tien jaar. Vergeleken met de ons omringende landen is dit nog steeds geen lange periode. In België hanteert men voor de grindwinning bijvoorbeeld een planningsperiode van 20 jaar. In Nordrhein-Westfalen hanteert men zicht-termijnen van 25 tot 40 jaar afhankelijk van de soort delfstof. In Engeland werkt men met ijzeren voorraden aan vergunde terreinen voor minimaal tien jaar (Ike en Voogd, 1987A).

Het is belangrijk dat het ontgrondingenplan voldoende ruimte laat voor operationele beslissingen, zodat rekening kan worden gehouden met zich wijzigende omstandigheden direct voorafgaande of zelfs nog tijdens de ontgrondingswerkzaamheden. In de volgende paragraaf zal worden ingegaan op het projectplan als -mogelijke- nieuwe planfiguur op (inter) gemeentelijk niveau.

7.11 HET PROJECTPLAN

Volgens de voorstellen in de UPD-nota zou het projectplan de uitwerking worden van het ontgrondingenplan voor een bepaald deelgebied. Dergelijke plannen zouden opgesteld moeten worden voor grote en/of ingrijpende ontgrondingsprojecten. Na overleg met de gemeentebesturen zou het projectplan worden vastgesteld door Gedeputeerde Staten. Voor 'eenvoudige' ontgrondingen zou volstaan kunnen worden met het verlenen van een ontgrondingsvergunning. In paragraaf 7.4 is reeds opgemerkt dat in de ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Gegrond Ontgronden' het projectplan als planfiguur niet (meer) wordt genoemd. Of deze "vereenvoudiging in de tot nu toe gekozen planningstructuur" in de nieuwe Ontgrondingenwet wordt overgenomen is op dit moment nog onbekend.

De provincie Limburg is de enige provincie die in het kader van de komende herziening van de Ontgrondingenwet het projectplan wel reeds als planfiguur heeft opgenomen in de ontgrondingsverordening (zie Bijlage 7C). Konform de voorstellen in de UPD-nota zouden de projectplannen de volgende elementen gaan bevatten:

- De begrenzing van de winplaats.
- De eventuele fasering van de winning.
- Bepalingen ten aanzien van milieu-effecten.
- De relatie met het bestemmingsplan.
- De wijze van herinrichting ten behoeve van de eindbestemming en de eventuele fasering daarvan.
- Een beschrijving van het voor de ontgronding geldende financiële regiem.
- Een overzicht van aan ontgrondingsvergunningen te verbinden voorschriften.
- Een beschrijving van de relatie tussen de nationale en regionale behoeften aan de betreffende oppervlaktedelfstof en de omvang van de delfstofvoorkomens in het projectgebied.

Indien projectplannen toch worden opgenomen in een nieuwe wet, dan is een constructie denkbaar waarbij in het kader van de planvorming een afweging van belangen plaatsvindt zoals dat voorheen bij de vergunningverlening gebeurde. Op basis van een dergelijk projectplan zou vervolgens een vergunning voor een bepaalde tijdsperiode en/of voor een bepaald deel van het plan kunnen worden verleend. De vergunninghouder zou dan door middel van de vergunningvoorschriften gebonden worden tot uitvoering van het projectplan.

In 1986 is in de provincie Limburg het grindwinningsproject Stevenweert, Ohe en Laak (STEVOL-project) konform de procedure in Bijlage 7C als projectplan vastgesteld. Op dit moment is -in een afzonderlijke procedure-overleg gaande over de bijbehorende ontgrondingsvergunning(en).

De vraag of het projectplan wel of niet zal worden opgenomen in de nieuwe Ontgrondingenwet hangt nauw samen met de vraag hoe gedetailleerd c.q. globaal de ontgrondingenplannen zullen worden. Vanuit het oogpunt van deregulatie lijkt het verstandig om geen projectplan in de wet op te nemen en daarvoor in de plaats het ontgrondingenplan centraal te stellen en uit te bouwen tot een gedegen en krachtig planningsinstrument om ontgrondingen te realiseren. Het voordeel van een dergelijke constructie is dan tevens, dat het probleem wordt omzeild van mogelijke doubleures in de procedure rond het projectplan en de procedures van de vergunningverlening.

7.12 WINTEMPO

Naar aangenomen mag worden zal het in de toekomst in principe voor de provincies mogelijk worden in vergunningen globale dan wel maximaal toelaatbare wintempi vast te leggen (Verordening op de ontgrondingen in Limburg, 1982).

Op dit moment is niet duidelijk of in de nieuwe wet het wintempo in de ontgrondingsvergunning wordt opgenomen of op een andere wijze kan worden geregeld. Ook is onduidelijk om de hoeveel tijd de wintempi zullen worden bijgesteld. In dit verband is de vraag relevant of de provincies -qua mankracht- wel in staat zullen zijn om de ontwikkelingen snel en adequaat te volgen (een hot-line tussen de bedrijven en het provinciehuis?). Als -bijvoorbeeld- de vraag naar oppervlaktedelfstoffen op een gegeven moment plotseling sterk mocht stijgen, dan moet de provinciale bureaucratie daar snel op reageren omdat anders een tekort aan bepaalde oppervlaktedelfstoffen kan ontstaan. Bij een dalende vraag zullen de wintempi ook weer bijgesteld moeten worden omdat anders de 'markt' weer vrij spel krijgt en de afgesproken provinciale verdeling van winningstaken niet gerealiseerd kan worden. Evenmin is duidelijk voor welke soort winningen (landelijke/regionale/fabrieksgebonden winningen) een dergelijke maatregel zal gelden.

Net als bij de productietaakstellingen zal het niet eenvoudig zijn deze wintempi vast te stellen (verdelingsproblematiek). Belangrijker is evenwel dat een dergelijke maatregel consequenties kan hebben voor de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen de oppervlaktedelfstoffenproducenten. Een en ander zal sterk afhankelijk zijn van de wijze van uitvoering, met name de wijze, waarop de maatregel in vergunningen of eventueel in projectplannen wordt uitgewerkt.

7.13 KNELPUNTEN

In de nieuwe Ontgrondingenwet zal wat betreft de afstemming met de Wet op de Ruimtelijke Ordening vrijwel zeker de tweesporigheidsgedachte aangehouden worden. Aangestuurd zal worden op een grotere mate van coördinatie van procedures. Doorwerking van het ontgrondingenplan in het streekplan is in het bijzonder van belang, omdat op basis van het streekplan aanwijzingen gegeven kunnen worden tot wijziging van het bestemmingsplan. De afstemmingsproblematiek strekt zich echter ook uit tot de milieuwetgeving en momenteel in het bijzonder de Wet Geluidhinder. In dit verband is het zinvol om te bestuderen of de ontgrondingsvergunning meer het karakter van een integrale milieuvergunning kan krijgen. Voor wat betreft de afstemming tussen de Ontgrondingenwet en de Wet Geluidhinder wordt verwezen naar hoofdstuk 13.

Een ander knelpunt, dat een rol zal blijven spelen, is de bepaling van de productietaakstellingen en maximale wintempi voor de provincies. De herziene Ontgrondingenwet zal vermoedelijk aan de Minister van Verkeer en Waterstaat een aanwijzingsbevoegdheid tot aanpassing van provinciale ontgrondingenplannen geven. In dit verband is nader onderzoek ten behoeve de onderbouwing van de productietaakstellingen i.c. de interprovinciale verde-

ling noodzakelijk. Het voor het voeren van een dergelijk 'verdelings'-beleid benodigde onderzoek is thans echter nog slechts ten dele van de grond is gekomen. De tot op heden gehanteerde methoden voor het ramen van de behoefte aan oppervlakedelfstoffen blijken bovendien gebrekkig te zijn (Ike & Voogd, 1984 / Ike, 1985 / Ike, 1987b).

Een derde te verwachten probleem ligt op het vlak van de verdeling van winningsrechten tussen de producenten. Op basis van welke criteria de keuze zal worden gemaakt om een ontgrondingsproject door de ene dan wel door de andere (groep van) producent(en) te doen uitvoeren, is thans nog onduidelijk. Dit hangt ook samen met de financiering van de projectplannen in het bijzonder met betrekking tot de grondaankoop. Aankoop door de overheid is niet te verwachten in verband met de huidige financieringsproblemen. Indien de overheid niet zal willen accepteren, dat grondeigendom in het gebied recht geeft op een evenredig aandeel in de winningsrechten, zal men het onteigeningsinstrumentarium achter de hand moeten houden. Daartoe zal de Onteigeningswet gewijzigd moeten worden, waarbij oppervlakedelfstoffenwinning als grond voor onteigening wordt erkend, dat wil zeggen onteigening op basis van -bijvoorbeeld- een onherroepelijk geworden projectplan. Onteigening zal dan moeten plaatsvinden ten behoeve van derden i.c. oppervlakedelfstoffenproducenten.

7.14 SLOT

In het ontgrondingenbeleid is een ontwikkeling gaande in de richting van planvorming en coördinatie. Voorbeelden van deze ontwikkeling zijn de diverse in voorbereiding zijnde ontgrondingsplannen, de concentratie en de aanwijzing -door de overheid- van winplaatsen, de productietaakstellingen voor de provincies en het mogelijk expliciet opnemen van bepalingen voor maximale wintempi in ontgrondingsvergunningen. Bovenstaande betekent in feite een verder ingrijpen door de overheid in de voorziening en winning van oppervlakedelfstoffen.

Door de overgang op een nieuw planningstelsel zal de rolverdeling tussen de overheid en de producenten van oppervlakedelfstoffen een geheel ander karakter krijgen en in de toekomst mogelijk zelfs een knelpunt kunnen gaan vormen. Derhalve dienen juist deze rolverdeling en vooral ook de mogelijkheden en voorwaarden tot een reële invulling van de daaruit voortvloeiende taken, centraal te staan in de discussie over de toekomstige planningstructuur.

Nu de overheid steeds meer taken in het voorbereidingsproces van de winning van oppervlakedelfstoffen naar zich toe trekt, moeten Gedeputeerde Staten van de verschillende provincies bij de planvorming en de vergunningverle-

ning veel meer dan voorheen rekening houden met de positieve effecten van de winning van oppervlaktedelfstoffen teneinde de negatieve planningspiraal te doorbreken. Anders dreigt het gevaar dat, via het proces van negatieve planning, steeds opnieuw kansen worden gemist om ontgrondingen een bijdrage te laten leveren aan de verhoging van de ruimtelijke kwaliteit van onze leefomgeving.

LITERATUUR

Bennema, S.J., H. 't Hoen, A. van Setten en H. Voogd, Een evaluatie van toekomstige grindwinmogelijkheden in Limburg: enkele methodische aspecten, **Planologisch Memorandum nr.13**, Vakgroep Civiele Planologie, Afdeling Civiele Techniek, Technische Hogeschool Delft (1983)

Bennema, S.J., H. 't Hoen, A. van Setten en H. Voogd, Studying Gravel Extraction through Multicriteria Analysis, In: A. Faludi & H. Voogd (red), **Evaluation of Complex Policy Problems**, Delftsche Uitgevers Maatschappij, Delft (1985)

Bennema, S.J., P. Ike en H. Voogd, **Grind en Geluid**, Delftse Universitaire Pers, Delft (1985)

Bussche, H.K.J. v.d., e.a., **De Kraaijenbergse Plassen: een intrigerend ruimtelijk veranderingsproces**, Geo Pers, Groningen (1987)

Breure, F., Naar een nieuw ontgrondingenbeleid en een nieuwe Ontgrondingenwet (I), **Tijdschrift voor Openbaar Bestuur**, jrg. 10, nr. 15, 23 augustus (1984a), p. 330-331.

Breure, F., Naar een nieuw ontgrondingenbeleid en een nieuwe Ontgrondingenwet (II), **Tijdschrift voor Openbaar Bestuur**, jrg. 10, nr. 16, 13 september (1984b), p. 351-353.

Elferink, W.M.B., Kroon en AROB-rechter, Ontgrondingenwet-WRO, tweemaal tweesporigheid, **Tijdschrift voor Openbaar Bestuur**, jrg. 10, nr. 1, 5 januari (1984) p. 13-15.

Faludi, A. & H. Voogd (red), **Evaluation of Complex Policy Problems**, Delftsche Uitgevers Maatschappij, Delft (1985)

Federatie van Oppervlaktedelfstoffenninnende Industrie (FODI), **Maximaal wintempo van jaarlijks te winnen hoeveelheden in ontgrondingsvergunning ?**, De Steeg (1983)

Federatie van Oppervlaktedelfstoffenwinnende Industrie (FODI), **1974-1984, Tien jaar: Industrie en ontgroningen**, De Steeg (1984)

Ike, P., **Grind geëvalueerd**, Delftse Universitaire Pers, Delft (1985)

Ike, P en H. Voogd, Vakgroep Civiele Planologie, Afdeling der Civiele Techniek, **Zicht op zandbeleid**, TH Delft (1984)

Ike, P en H. Voogd, **Ontgroningen over de grens**, Geo Pers, Groningen (1987a)

Ike, P., **Grindmonitoring 1987**, Geo Pers, Groningen (1987b)

Interprovinciale Werkgroepen, **Rapportage Interprovinciale Werkgroepen beton- en metselzand, grind en klei**, Den Haag (1980)

Keulen, J. van, Bestemmingsplan en Ontgroningenplan, een herstelbare relatie?, **De Gemeentestem**, jrg. 133, nr. 6743, 8 april (1983) p. 321-325.

Koningh, Tj. de, Projectprocedures, **Stedebouw en Volkshuisvesting**, mei (1985) p. 196-199.

Koningh, Tj. de e.a., **Ordering van besluitvorming over de ruimte**, Kluwer, Deventer (1985)

Landelijke Commissie voor de Coördinatie van het Ontgroningenbeleid (LCCO), **Interimadvies van de Landelijke Coördinatie Commissie Ontgroningen**, deeladviezen beton- en metselzand, grind en klei, Den Haag (1978)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, UPD-nota, **uitgangspunten, probleemstelling en doelstellingen, lange termijn beleid voor de oppervlaktedelfstoffenwinning**, Den Haag (1983)

Ministerie van Verkeer en Waterstaat, **ontwerp Landelijke Beleidsnota 'Gegrond Ontgronden'**, Den Haag (1987)

Ministerie van VROM, **Voorontwerp van de Algemene Maatregel van Bestuur inzake de werkingsfeer van de milieu-effektrapportage**, Den Haag (1984)

Moret Advies, **Publiek-Private Samenwerkingsvormen in de grond-, water- en wegenbouwsector**, mei (1987)

Otten, F.P.J.M., **Ruimtelijke Ordering en Milieubeheer**, VUGA, Den Haag (1980)

Provincie Limburg, **Projectplan Stevol**, Maastricht (1986)

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO), Advies over het ontgrondingenbeleid in relatie tot de ruimtelijke ordening, Staatsuitgeverij, Den Haag (1980)

Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening (RARO): Advies over de wettelijke regeling van de operationele gebiedsaanwijzing - met een proeve voor een wetstekst, Staatsuitgeverij, Den Haag (1984)

Stichting Gelderse Milieufederatie, Ooievaar, de toekomst van het rivierengebied, Arnhem (1987)

Streekplan provincie Groningen, vastgesteld door Provinciale Staten op 17 april 1985.

Verordening op ontgrondingen in Limburg, Provincie Limburg, Maastricht (1982)

Voogd, H., Een planologische bespiegeling over het ontgrondingenbeleid, Inleiding gehouden op het symposium "Tijd voor doeltreffend zandbeleid: Een zandloper voor de overheid" (1985)

Wessel, J., Knelpunten in de wetgeving, jurisprudentie en bestuurspraktijk bij planning en besluitvorming rond infrastructuurprojecten, *Bouwrecht*, jrg. 20, nr. 11, oktober (1983) p. 810-813

Stad bouwt aan Hoornse meer

Mooiste plekjes voor sociale woningbouw

Van een onzer verslaggevers

GRONINGEN - De mooiste plekjes in de Groninger nieuwbouwwijk Corpus den Hoorn-Zuid worden gereserveerd voor de sociale woningbouw. In het gisteren gepresenteerde bestemmingsplan is vooral ruimte gemaakt voor betaalbare huurwoningen. Met name aan de oever van het Hoornsemeer komen goedkope flats. Voor de koopwoningen en de duurdere huurwoningen is vooral het gebied ten westen van de Veenweg bedoeld.

Ben W hebben in feite een nieuw bestemmingsplan laten ontwikkelen voor dit gebied, waardoor Groningen 'stad aan het water' wordt. In het vorige bestemmingsplan, inmiddels vijf jaar oud, was het nog de bedoeling om 1.500 a 1.600 huizen in dit gebied te bouwen. Dat aantal is in het nieuwe plan opgevoerd tot zo'n 2.300, waarvan slechts een dikke 20 procent is bedoeld voor de zogenaamde marktsector, zonder subsidie.

Er is bewust niet voor gekozen om dit zeer gunstig gelegen nieuwe stadsdeel in te richten voor de beter betaalde PTT-ers en andere mensen die de gemeente in de stad wil vasthouden of terug lokken. Koophuizen en dure huurwoningen moeten vooral in de bestaande stad komen. Door het kabinetsbeleid moet het bouwprogramma voor een steeds groter deel uit deze huizen bestaan, terwijl steeds minder goedkope huurwoningen ter beschikking komen.

In het centrum van het plan, aan een uitloper van het Hoornsemeer, komen vooral kleine en goedkope flats, grotendeels drie verdiepingen hoog, met enkele torens van acht verdiepingen. Dit gebied, langs het water, wordt ook als eerste ontwikkeld omdat de ondergrond hier al in het verleden is opgehoogd. Verwacht wordt dat hier in 1986 de bouw van de eerste huizen kan beginnen. Van daaruit zal de wijk verder groeien in de richting van de bestaande stad, maar misschien wordt er ook aan de andere kant van de Veenweg al snel begonnen met de bouw. In de rest van het gebied wordt gewerkt aan de ophoging, want de zachte en laaggelegen veengrond is in de natuurlijke toestand niet geschikt voor een woonwijk.

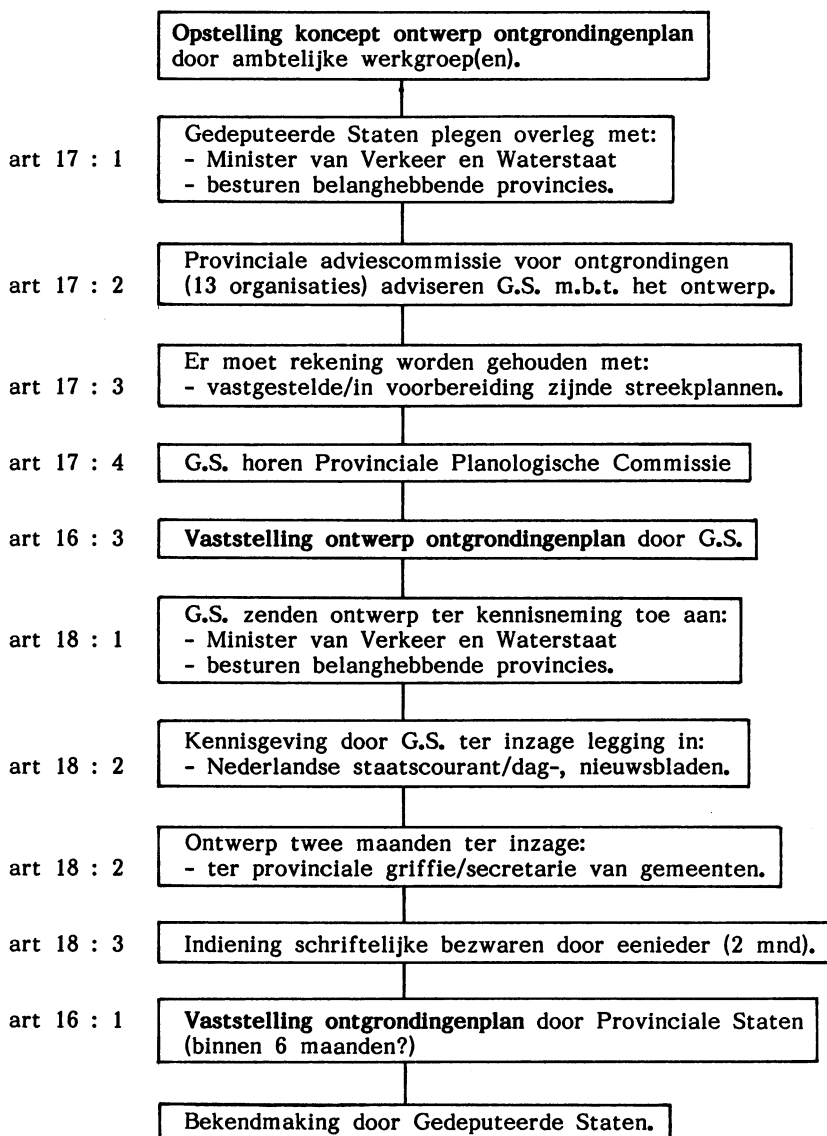
Ondanks deze extra investeringen in het bouwrijp maken van het terrein komt de gemiddelde grondprijs niet veel hoger uit dan in Beijum, verwachten B en W. Behalve door een forse lokatiesubsidie per woning wordt dat bereikt door een veel groter aantal huizen per hectare, minder groen en minder dure woonerven. De bewoners van deze nieuwe wijk kunnen toe met minder tuin en groen om de deur, zo is de redenering, omdat grote groen- en recreatie-gebieden op een steenworp afstand liggen.

Het is de bedoeling dat het een herkenbaar stedelijk gebied wordt, verklaarde wethouder Ypke Gietema van Stadsontwikkeling bij de presentatie van het plan. De opzet wordt minder ruim dan bijvoorbeeld Beijum en het stratenpatroon zal veel rechtlijner en eenvoudiger worden. Het karakter zal eerder zijn zoals van de Oosterparkwijk, maar dan in de vormgeving van de tachtiger jaren, aldus Gietema.

Hij erkende dat het gebied zeer aantrekkelijk is voor duurdere bouw, maar voor die categorie woningzoekenden heeft de gemeente volgens hem ook heel aantrekkelijke bouwplaatsen in de bestaande stad beschikbaar, onder meer aan de rand van de binnenstad, in Ulgersmaborg, Beijum en Lewenborg. Hij verwacht dat voor die lokaties voldoende liefhebbers zijn om de noodzakelijke bouw van dure woningen niet te laten stagneren. Daarbij verwacht hij toewijzing van voldoende gesubsidieerde huizen om zowel in de stadsvernieuwing als in Corpus den Hoorn-Zuid een behoorlijk bouwtempo te halen in de tweede helft van de jaren tachtig.

Bron: Nieuwsblad van het Noorden, 2 november 1984.

Bijlage 7B: Procedure ontgrondingenplan (Verordening Ontgrondingen Limburg)



Bijlage7C: Procedure Projectplan (Verordening Ontgrondingen Limburg).

